



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 0158/2025

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de noviembre de 2024, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Domínguez Haro, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Domínguez Haro emitió fundamento de voto, y el magistrado Ochoa Cardich emitió voto singular los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Bacilio Eliseo Príncipe Saravia contra la resolución de fojas 279, de fecha 22 de abril de 2024, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de julio de 2023, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Áncash, la directora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz y el Ministerio de Educación, con la finalidad de que se cumpla la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión con base en el 5 % de la remuneración total, por el monto total de S/.12,824.74, más los intereses legales. Manifiesta que, pese al requerimiento efectuado, la entidad emplazada no ha tramitado el pago de la deuda reconocida¹.

El Primer Juzgado Civil de Huaraz, mediante Resolución 1, de fecha 13 de julio de 2023, admite a trámite la demanda².

El procurador público del Gobierno Regional de Áncash contestó la demanda y argumentó que la bonificación reconocida al actor está supeditada y limitada por los parámetros presupuestales existentes, por lo que no puede

¹ F. 11.

² F. 18.





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

efectuarse el pago al existir una condición previa para que se haga efectivo. Señala que el mandato cuyo cumplimiento se exige en el presente proceso no cumple los requisitos previstos en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC³.

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 25 de agosto de 2023, declaró improcedente la demanda porque el *mandamus* contenido en la resolución materia de cumplimiento no reúne todos los requisitos exigidos por la ley y lo establecido por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante fijado en la Sentencia 00168-2005-PC/TC, pues está sujeto a controversia y no resulta cierto ni contiene todos los detalles para verificar de qué manera se efectuó el cálculo de la suma total reconocida a la demandante⁴.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada, por considerar, entre otros argumentos, que la pretensión de la demandante no resulta viable en el proceso de cumplimiento, por cuanto el cálculo definitivo de la bonificación especial diferencial por desempeño de cargo deberá ser materia de análisis en un proceso ordinario que cuente con estación probatoria suficiente que permita determinar cuál fue la operación aritmética que da como resultado los montos reconocidos en la resolución cuyo cumplimiento se solicita, conforme a las reglas establecidas en el precedente vinculante del Expediente 00168-2005-PC/TC⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se haga cumplir la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión con base en el 5 % de la remuneración total, por el monto total de S/.12,824.74, más los intereses legales, en mérito a lo dispuesto en la Ley 24029 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 019-90-ED.

³ F. 195.

⁴ F. 210.

⁵ F. 279.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIDA

Requisito especial de procedencia

2. Con el documento de fecha cierta obrante en autos⁶ se acredita que la parte recurrente ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del nuevo Código Procesal Constitucional.

La tutela de los derechos sociales en un Estado Constitucional

3. Afirmar un Estado Constitucional en donde prime la posición preferente de los derechos fundamentales es un imperativo para los operadores jurídicos. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido, cuando enfatiza en que “los derechos sociales deben interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución.” (STC 02945-2003-AA/TC, f.j. 13)
4. En efecto, un Estado Constitucional no solo ampara las libertades, sino también -y de igual manera- los derechos sociales, además de estar intrínsecamente ligados. Como asevera Ferrajoli “los derechos de libertad son únicamente efectivos en la medida en que son sostenidos por la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas. El incumplimiento de dichos derechos conlleva que tanto los derechos políticos como los de la libertad estén destinados a quedarse en el papel” (citado en Viciano y Gonzales, 2011) ⁽⁷⁾.
5. Es, en ese orden de ideas, el sistema constitucional no puede ser adverso a estas demandas sobre derechos sociales, eludir el rol de pacificación del orden jurídico y deslindar la tutela por ausencia de normativa o por disposiciones lesivas de los derechos. Todo lo contrario, al órgano de control de la Constitución le corresponde establecer disposiciones jurisdiccionales que, en perspectiva tuitiva materialicen la plena vigencia de estos derechos y de su núcleo esencial, prisma de todo el modelo constitucional, la dignidad humana como fin supremo de la sociedad y del Estado.

⁶ FF. 7-10.

⁷ Viciano, Roberto y Gonzales, Diego. Estado social y derechos sociales en América Latina. En AAVV: *Lecciones sobre el estado social y derechos sociales*, Valencia: Tirant lo blanch, 2014, p. 111.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

El derecho a la remuneración de los profesores, personal administrativo en el sector educación y las denominadas “Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación” y “Bonificación Especial adicional por Desempeño de Cargo y elaboración de documentos”

6. El derecho a una remuneración que, además sea equitativa y suficiente, no solamente es un derecho constitucional de carácter social reconocido por la Constitución de 1993 (Artículo 24), sino también por la de 1979 (Artículo 43).
7. En ese orden de ideas, el estado aprobó la denominada Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, y Bonificación Especial adicional por Desempeño de Cargo y elaboración de documentos; la cual reconocida desde los inicios de los años noventa no han sido pagados oportunamente, y hoy forma parte de la deuda social del Estado con respecto de los profesores y personal administrativo, cuya función resulta de vital importancia para el desarrollo de todo nivel educativo, al sentar las bases y los principios del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación ⁽⁸⁾.
8. Durante todos estos años los profesores y personal administrativo en el sector educación han venido reclamando legítimamente el cumplimiento de sus derechos remunerativos, habiendo obtenido sendos reconocimientos de las propias entidades del Estado y del Poder Judicial pero sin visos de ejecución.
9. Debido a esa renuencia, los beneficiarios han recurrido a la justicia constitucional para demandar su ejecución. Sin embargo, el sistema judicial ahora deniega dicha tutela cuestionando los actos administrativos por supuestamente estar sujeto a controversia compleja y condicionalidad presupuestal.

La resolución administrativa sí contiene un *mandamus* cierto

10. En el presente caso, el demandante solicita el cumplimiento de la Resolución directoral regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de

⁸ Jiménez, E. P. (2008). El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social. *Foro de educación*, (10), 325-345. (p.326).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARA VIA

2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión.

11. La Resolución directoral regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018⁹, cuyo cumplimiento se solicita, establece lo siguiente en su parte resolutiva:

1. DECLARAR FUNDADO, el recurso de apelación, interpuesto por don Bacilio Eliseo PRINCIPE SARA VIA, Docente cesante del sector contra el activo administrativo contenido en la R.D. N° 03025-2018-UGEL Hz, de fecha 25 de mayo de 2018, expedida por la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz, que resuelve Declarar Improcedente su solicitud referida al pago de la bonificación adicional por desempeño de cargo y por preparación de documentos de gestión equivalente al 5% por las consideraciones antes expuestas.
2. DECLARAR NULA la R.D. N° 03025-2018-UGEL Hz, de fecha 25 de mayo de 2018, y se ordena a la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz emita nuevo acto resolutivo reconociendo a favor de don Bacilio Eliseo PRINCIPE SARA VIA, el pago del 5% por concepto de la Bonificación Adicional por desempeño de cargo y por preparación de documentos de gestión, en base a la remuneración total o íntegra mensual de la boleta de pago, por el tiempo de servicios que acredite, deduciéndose los montos pagados anteriormente de ser el caso, bajo apercibimiento de instaurarse proceso administrativo disciplinario a los funcionarios que resulten responsables por desacatar las órdenes superiores.

12. Por su parte, la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL Hz, de fecha 30 de setiembre de 2019¹⁰, reza como sigue:

Artículo 2° DAR CUMPLIMIENTO conforme da cuenta en la RD N° 4895 de fecha 31 de diciembre de 2018 emitido por la Dirección Regional de Educación de Áncash, en la que ordena la emisión de una nueva resolución a favor de don BACILIO ELISEO PRINCIPE SARA VIA, [...] con respecto A la bonificación adicional por el desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión equivalente al 5%, y de acuerdo a las consideraciones antes

⁹ F. 2.

¹⁰ F. 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

mencionadas.

Artículo 3° RECONOCER, a favor de don BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARVIA, con Código Modular N° 1031664490, con respecto a la bonificación adicional por el desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión equivalente al 5%, en la suma de NUEVE MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE y 63/100 SOLES (S/. 9,949.63) y los intereses legales de DOS MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO Y 11/100 SOLES (S/. 2,875.11).

13. Como se advierte, la resolución contiene un mandato cierto, concreto y objetivo. Sin embargo, lo que se alega para desconocer dicho *mandamus* de parte de las instancias judiciales, es la supuesta divergencia normativa entre lo dispuesto el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, y lo señalado por artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, que colocan como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos a la “*remuneración total*” ⁽¹¹⁾ y a la “*remuneración total permanente*” ⁽¹²⁾ respectivamente.
14. Dicha antinomia ha sido superada ya en la jurisprudencia. En efecto, entre normas del mismo orden aplicables a un supuesto de hecho, el criterio de especialidad supone la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una *especie de cierto género*, en lugar de la norma reguladora de *dicho género en su totalidad*; en estos casos, se aplica para un supuesto mejor se adapte a un supuesto de hecho planteado ⁽¹³⁾.
15. Ello implica que, las consecuencias jurídicas contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, son

¹¹Decreto Supremo 051-91-PCM – Art. 8 Remuneración Total. - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común

¹² Decreto Supremo 051-91-PCM – Art. 8 Remuneración Total Permanente. - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.

¹³ Tardío Pato, José. El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. En: *Revista de Administración Pública*. Nro. 162. Septiembre-Diciembre 2003. pp. 191 y 192



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

las preferentemente aplicables al caso concreto en la medida que se adaptan al supuesto de hecho presentado en el caso de los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos involucrados.

16. Por otro lado, el Nuevo Código Procesal Constitucional establece que cuando el *mandamus* sea genérico o poco claro, el juez, previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme, entra a resolver el fondo del asunto observando, entre otras, las siguientes reglas:

1.1 Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.

(...)

2.1 El juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.

2.2 Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.

(...)

17. En esa línea, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia mediante Casación 7019-2013-Callao ⁽¹⁴⁾ señaló como **precedente judicial vinculante** en su considerando décimo tercero lo siguiente:

“(...) este tribunal supremo ha forjado en el devenir del tiempo como criterio uniforme que el cálculo de la bonificación por preparación de clase y evaluación, debe realizarse teniendo como referencia la remuneración total íntegra de acuerdo a lo dispuesto

¹⁴ Jurisprudencia reiterativa: (Casación 9271-2009-Puno, Casación 288-2012-Ica, Casación 5195-2013-Junín, Casación 6871-2013-Lambayeque, Casación 2041-2013-Piura, Casación 7878-2013-Lima Norte, Casación 14316-2015-La Libertad, Casación 18621-2015-Callao, Casación 19705-2015-Callao, Casación 3210-2016-La Libertad, Casación 6229-2018-San Martín, Casación 12878-2017-Tumbes, entre otras); en todas estas decisiones, se ha determinado que el cómputo de la referida bonificación se debe hacer en base a la remuneración total o íntegra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

en el artículo 48 de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212, concordado a su vez con el artículo 210° del Decreto Supremo N° 019-90-ED del reglamento de la Ley del Profesorado, constituyendo de esta forma lo preceptuado, un principio jurisprudencial.”(cursiva y subrayado es nuestro)

18. Como puede advertirse, se trata ya no solamente de un *mandamus* cierto, sino además de un criterio pacífico ya asumido por la judicatura ordinaria.

Sobre la falta de disponibilidad económica

19. La Constitución Política del Perú de 1993 ha establecido en su artículo 24, segundo párrafo, que el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador, tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador.
20. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha expresado que las falencias económicas del estado no pueden ser justificativos de una omisión de pago tan evidente y que no es indiferente a la situación que puede generarse tras la exigibilidad de una resolución administrativa que implica el otorgamiento de un monto dinerario. Tampoco es razonable que las entidades administrativas pretendan hacer de sus obligaciones económicas una opción de cumplimiento absolutamente discrecional, entendiéndose que una entidad administrativa no puede ampararse en sus propias deficiencias para oponerlas como pretexto frente a lo que representa el mandato imperativo derivado de sus obligaciones (STC 02435-2005-PC/TC, f.2).
21. En ese sentido, si bien es verdad que la ejecución de estas demandas que contienen un *mandamus* presupuestal no pueden cumplirse en lo inmediato de forma absoluta, no es menos cierto que se deben procurar formulas adecuadas que, por un lado, generen un pago razonable y, de otro, no generen una negación sistemática del cumplimiento de estos pagos condenando a los beneficiarios a litigar hasta la vejez, afectando así no solo el núcleo esencial de la Constitución sino además los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIDA

La Ley 31495 “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”

22. Precisamente, en atención a este deber estatal, con fecha 16 de junio de 2022, fue publicada la Ley 31495, reconociendo el derecho de los profesores, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley del profesorado, modificada por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total.
23. En esta ley 31495, tal como lo señala en su artículo 4, comprende a los procesos en trámite, esto es, también a los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional.
24. En definitiva, la pretensión -con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la nueva norma procesal constitucional y al movimiento jurisprudencial- deviene en tutelable; más aún, si de lo que hemos podido advertir, ya se viene implementando el Fondo de Bonificaciones Magisteriales, orientado al pago de estas deudas, correspondiendo a la Dirección Nacional del Tesoro Público asignar el monto que determine al citado fondo.
25. Finalmente, habiéndose acreditado que la parte emplazada ha sido renuente al cumplimiento del acto administrativo reclamado en autos, de conformidad con el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

2. Se **ORDENE** el cumplimiento de la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión con base en el 5 % de la remuneración total, por el monto total de S/.12,824.74, más los intereses legales, en mérito a lo dispuesto en la Ley 24029 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 019-90-ED.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
DOMÍNGUEZ HARO**

Si bien coincido con estimar la demanda, no coincido con la fundamentación de la ponencia. En tal sentido, los fundamentos que sustentan mi posición son las siguientes:

1. La demanda tiene por objeto que se haga cumplir la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión con base en el 5 % de la remuneración total, por el monto total de S/.12,824.74, más los intereses legales, en mérito a lo dispuesto en la Ley 24029 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 019-90-ED.
2. Conforme al quinto párrafo de la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, que declaró fundado el recurso administrativo de apelación del recurrente, se indica que la bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión es reconocida por el periodo desde el 21 de mayo de 1991 hasta el 25 de noviembre de 2012, tiempo en el cual el demandante se desempeñó como profesor en actividad.
3. Ahora bien, debe considerarse que los conceptos de remuneración total permanente y remuneración total fueron definidos en el artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM de la siguiente manera:
 - a) Remuneración Total Permanente. - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.
 - b) Remuneración Total. - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

4. Las referidas definiciones no contienen controversia, entendiéndose, por un lado, como “remuneración total permanente” a aquella que está compuesta por conceptos remunerativos constantes en el tiempo y de otorgamiento general; y, por otro lado, la “remuneración total” que comprende a la remuneración total permanente y los demás conceptos adicionales otorgados por ley. Esta última se torna, para fines de cálculo, más beneficiosa.
5. Ahora bien, con el fin de entender la aplicación de estos conceptos, desde un recuento histórico de la normativa que otorga las bonificaciones por distintos conceptos a los profesores, se tiene lo siguiente:

- a) El 15 de diciembre de 1984 se publicó la Ley 24029, Ley del Profesorado, la cual prescribía en su artículo 48, lo siguiente:

Artículo 48.- El profesor que presta servicios en zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional, expresamente señalados por Resolución Ministerial, percibe la bonificación correspondiente.

- b) Con fecha 20 de mayo de 1990, se publicó la Ley 25212, el cual modificó varios artículos de la Ley 24029, entre ellos el artículo 48, el mismo que quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 48.- El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**.

El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la Administración de Educación, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente Ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su **remuneración total**.

El profesor que presta servicios en: zona de frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia tiene derecho a percibir una bonificación por zona diferenciada del 10% de su **remuneración permanente** por cada uno de los conceptos señalados hasta un máximo de tres. (El resaltado es nuestro)

Esta modificatoria extiende a “todos” los profesores (incluido a los profesores de zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional) el pago por concepto de bonificación establecido en el primigenio artículo 48 de la Ley 24029 y también determina cuál remuneración servirá de base para calcular las bonificaciones otorgadas, según sea el caso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

- c) Con fecha 6 de marzo de 1991, se publicó el Decreto Supremo 051-91-PCM, que “establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones”, en cuyo artículo 10 establece:

Artículo 10.- Precísese que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la **Remuneración Total Permanente** establecida en el presente Decreto Supremo.” (El resaltado es nuestro)

El artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisó que las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029 se calculan sobre la “remuneración total permanente”; a diferencia de lo que establecía el artículo 48, el cual establecía que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la “remuneración total” y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la “remuneración permanente”.

- d) Con fecha 25 de noviembre del 2012, se publica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en cuya décima sexta disposición complementaria, transitoria y final deroga la Ley 24029, Ley del Profesorado. En ese sentido, cualquier pedido que se realiza con el objetivo de reclamar el pago de las mencionadas bonificaciones, solo comprenderá el periodo comprendido entre los años 1991 al 2012.
- e) Finalmente, se publica la Ley 31495, el 16 de junio de 2022, la cual establece en su artículo 1 que:

“La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su **Remuneración Total**, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.” (El resaltado es nuestro)

Según esta ley, el cálculo de las bonificaciones deberá realizarse –tal como estuvo establecido en la Ley 24029– tomando como base la remuneración total.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

Sobre la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC

6. En la resolución de sala plena de fecha 14 de junio de 2011, que tiene carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil señaló que:

“Establecida la existencia de normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea sobre la determinación de la norma aplicable: la jerarquía, la especialidad y la temporalidad; cuya aplicación ha sido resumida por Neves Mujica del siguiente modo: “si las normas divergentes tienen rango distinto, debe preferirse la superior sobre la inferior; si su rango es el mismo, la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general; pero si tienen igual ámbito, ambas especiales o generales, debe preferirse la posterior sobre la anterior”.

En atención al caso que nos concierne, por cuanto el Decreto Supremo N° 051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo N° 276 y que la Ley N° 24029, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, entendido como “la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad”.

Con relación a ello, cabe recordar que el principio de especialidad nos refiere la “aplicación de la norma general, a menos que en el supuesto de la vida real, se dé las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última”. Es decir, este principio resultará debidamente aplicable cuando la norma especial sea la que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado.

En atención a lo expuesto, debe darse preferencia a las normas contenidas en el Artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, en los artículos 144° y 145° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, en los **artículos 51° y 52° de la Ley N° 24029**, y en los artículos 219° y 220° del Reglamento de la N° 24029, por cuanto todas estas normas prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho representado por todos los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos enumerados en el fundamento de la presente resolución”. (Resaltado nuestro).

7. Tal como se advierte, según el Tribunal del Servicio Civil, como existen normas vigentes, simultáneamente aplicables y con el mismo rango, ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos distintos, es de aplicación el principio de especialidad, es decir, es aplicable la norma



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

especial (entre los cuales se encuentran los artículos 51 y 52 de la Ley 24029) cuando esta se adapte mejor al supuesto de hecho planteado. En ese sentido, se dio preferencia, en lo referido específicamente a los profesores, a las normas contenidas en los artículos 51 y 52 de la Ley 24029, por cuanto prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho, a diferencia de la generalidad de servidores y funcionarios.

8. Sin embargo, no hay mención alguna al artículo 48 de la Ley 24029; por lo que, este artículo no fue objeto de análisis por parte de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, es decir, no se realizó análisis alguno referido a las bonificaciones establecidas en el mencionado artículo 48, pues su finalidad no era analizar este, sino otros artículos, dentro de los cuales se encontraban los artículos 51 y 52 de la Ley 24029. Por tanto, si bien la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC enumera, enunciativamente, algunas bonificaciones y pagos que se han de calcular sobre la base de la remuneración total, no significa, a *contrario sensu*, que todas las demás bonificaciones *no* se calculen de esta manera, pues, al tratarse de un listado enunciativo, las demás bonificaciones, como las contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, deberán ser objeto de un análisis específico para determinar si se calculan sobre la base de la “remuneración total permanente” o sobre la “remuneración total”.
9. En ese mismo sentido, el Informe Legal 326-2012-SERVIR/GG-OAJ, al momento de determinar los alcances de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, expresó:

- 2.2. En el fundamento 21 del precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, se señalan los beneficios en los que no es aplicable la remuneración total permanente.

Sin embargo, cabe destacar que **dicho precedente, al no hacer referencia de manera expresa a la bonificación por preparación de clases, resultaría inaplicable a este tipo de beneficio.** [...]

Sin perjuicio de lo expresado, cabe anotar que el Tribunal del Servicio Civil, mediante diversas resoluciones (disponibles en: www.servir.gob.pe), ha establecido que **el cálculo de la bonificación por preparación de clases se realiza en base a la remuneración**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

total del servidor; no obstante, dichos pronunciamientos no tienen la calidad de precedente administrativo vinculante. Siendo así, lo resuelto por el Tribunal del Servicio Civil tiene valor para los casos concretos en que dichas resoluciones hayan recaído. [...]

III. Conclusiones

3.1. El Tribunal del Servicio Civil, estableció mediante precedente administrativo de observancia obligatoria, los beneficios que tenían que ser calculados en función a la remuneración total, entre los cuales **no se encuentra la bonificación mensual por preparación de clases, por lo que no podría aplicarse a este último lo señalado en el referido precedente vinculante.** [...] (Resaltado nuestro)

10. En consecuencia, el precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, no puede ser aplicado a las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, pues este artículo no fue objeto de análisis por parte de dicha resolución, la cual, en su fundamento 11, delimita que “se vislumbra una divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que coloca a la remuneración total permanente como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores y funcionarios públicos, y lo previsto en el artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, de los artículos 144° y 145° de su Reglamento, y de los **artículos 51° y 52° de la Ley 24029**, que tienen en común la aplicación de la remuneración mensual total [...]”. (Resaltado nuestro).

Sobre el artículo 48 de la Ley 24029 y la precisión dispuesta en el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM

11. Como se ha señalado *supra*, con la modificación introducida por la Ley 25212, el artículo 48 de la Ley 24029 disponía, con suficiente claridad, que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la remuneración total, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calculaba sobre la remuneración permanente.
12. Con posterioridad, con el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM la “remuneración total permanente”, si bien se mantiene para el cálculo de la bonificación por zona diferenciada, también se extiende para el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión.

13. Ahora, el tercer párrafo del considerando del Decreto Supremo 051-91-PCM expresaba que dicho decreto se emitía de conformidad con el artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política de 1979, el cual establecía como una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República “Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar **medidas extraordinarias** en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso” (el resaltado es nuestro).
14. Asimismo, el artículo 3 de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República, estableció que “Las medidas extraordinarias a que se refiere el inciso 20) del artículo 211° y el artículo 132° de la Constitución Política, se dictan a través de disposiciones denominadas “**Decretos Supremos Extraordinarios**” (el resaltado es nuestro). De la misma manera, el artículo 5 de la misma Ley 25397 establecía que “Los Decretos Supremos Extraordinarios se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyos efectos o el riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, circunstancias que deben quedar expresadas en los considerandos del decreto”.
15. Es decir, la emisión de todo decreto supremo extraordinario se sustentaba en la urgencia de afrontar situaciones extraordinarias e imprevisibles que comprometían seriamente la economía y finanzas del país; pues, justamente, allí reside su naturaleza de extraordinario. En tal sentido, un decreto supremo extraordinario no tiene por objeto “precisar” otras leyes, como lo realizó el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, cuyo tenor expresa: “**Precísase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo” (El resaltado es nuestro).
16. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “precisar” se define como “Fijar o determinar de modo preciso”. Es decir, con “precisar” se define aquello que es oscuro o está confuso. Esto es, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM pretendió precisar el tipo de



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIDA

remuneración que debía tomarse en cuenta para el cálculo de las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, como si este artículo no fuera lo suficientemente claro al determinar que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la “remuneración total” y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la “remuneración total permanente”.

17. En este orden de ideas, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisaba la remuneración a tomar en cuenta para el cálculo de las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, cuestión que no era ni oscura ni confusa; por el contrario, era clara y no generaba alguna duda. De la misma forma, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, al constituir un decreto supremo extraordinario, no se dirigió a normar una situación extraordinaria o imprevisible que atente contra la economía o finanzas del país; sino, se destinó a precisar una situación ordinaria sumamente clara, lo cual no forma parte de su objeto; por lo que, el referido artículo 10 no puede generar controversia alguna.
18. En ese sentido, la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calcula sobre la “remuneración total”, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calcula sobre la “remuneración permanente”. Esto es así, debido al artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado; modificada por Ley 25212.

Análisis del caso concreto

19. En el presente caso, se tiene que el mandato contenido en la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, cuyo cumplimiento se exige es claro y preciso, consistente en que se otorgue a favor del recurrente la bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión, el cual asciende al monto total de S/.12,824.74. Además, que se encuentra vigente, ya que no se aprecia de los autos que haya sido revocado o anulado en sede administrativa o judicial.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

20. Asimismo, no se encuentra sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares, ya que como se ha explicado en los fundamentos *supra*, el cálculo de las bonificaciones por preparación de clases y evaluación y la bonificación por el desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión se calcula sobre la base de la “remuneración total”. De ahí que el cálculo de la bonificación especial reconocida al accionante en virtud del concepto de remuneración total se encuentra conforme a la normatividad específica. Y, por ello, por consecuencia, no es de recibo los argumentos expresados por la parte emplazada con relación a la validez de la resolución objeto de este proceso.
21. En ese sentido, siendo que la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, son de ineludible y obligatorio cumplimiento, corresponde que la demanda sea estimada y se ordene el pago del beneficio laboral reconocido.

En consecuencia, suscribo el fallo estimatorio.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia suscrita por mayoría. Sin perjuicio de ello, considero necesario exponer los fundamentos de mi decisión:

1. El criterio del uso de la remuneración total y la remuneración permanente sigue la línea jurisprudencial según la cual a las bonificaciones “especial por preparación de clases y evaluación” y “adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión” les resultaba de aplicación la “remuneración total permanente”. El sustento de la aplicación del concepto de “remuneración total permanente” en lugar del concepto de “remuneración total” era en base a la interpretación conjunta del Decreto Supremo 051-91-PC y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.
2. Sin embargo, tal línea jurisprudencial merece ser revisada en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 31495 – “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”. Esta norma culminó con el debate respecto a qué concepto utilizar para el pago de las bonificaciones, precisando que esto debe hacerse sobre la base de la “remuneración total”, así como también precisó que la bonificación sólo alcanza al periodo en que estuvo vigente la misma, es decir, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012.
3. Finalmente, en cuanto a la aplicación de esta regulación en el tiempo, debemos de precisar que la Ley 31495 es una “ley interpretativa”, por lo que la entrada en vigencia de esta norma no pretende desconocer la disyuntiva respecto a qué concepto utilizar como base para el cálculo de la bonificación, sino que pretende esclarecer respecto a qué concepto ha debido emplearse y se debe emplear en casos futuros. He ahí porque la norma incluye a aquellos procesos que aún se encuentran en estado de trámite.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIA

Por lo expuesto, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos.
2. Se **ORDENE** el cumplimiento de la Resolución Directoral Regional 04895-2018, fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019- mediante la cual se reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo y preparación de documentos de gestión con base en el 5% de la remuneración total, por el monto total de S/. 12,824.74, más los intereses legales, en mérito a lo dispuesto en la Ley 24029 y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 019-90-ED.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 01805-2024-PC/TC
ÁNCASH
BACILIO ELISEO PRÍNCIPE SARAVIDA

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas magistrados, discrepo de la sentencia emitida en cuanto declara fundada la demanda. En mi opinión, esta debe declararse **IMPROCEDENTE**, esencialmente, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige no le reconoce un derecho incuestionable al recurrente. En efecto, de los considerandos y la parte resolutive de dicha resolución se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total; sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente en el momento de la emisión de la Resolución Directoral Regional 04895-2018, de fecha 31 de diciembre de 2018, y la Resolución Directoral 05010-2019-UGEL HUARAZ, de fecha 30 de setiembre de 2019, —, pues para todo cálculo de bonificaciones debía usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en dicho artículo y para los supuestos señalados en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC (ver la sentencia emitida en el Expediente 01401-2013-PC/TC). Sin perjuicio de lo antes expuesto, es pertinente señalar que la Ley 31495 —que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos aún en calidad de cosa juzgada, y *deja sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM*— fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de junio de 2022; por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022, por lo que no es aplicable para el caso concreto, dado que las resoluciones administrativas cuyo cumplimiento se exige son de los años 2018 y 2019.

S.

OCHOA CARDICH